

# Die Polizei im Parlament: Sitzungsausschlüsse von Abgeordneten und ihre Durchsetzung

---

Jan Benjamin Daniels

2019-01-16T14:44:30

Im Dezember 2018 schlug ein Vorfall in der Plenarsitzung des Landtags von Baden-Württemberg [hohe Wellen](#): Die Abgeordneten *Räpple*, AfD, und *Gedeon*, fraktionslos und vormals AfD, wurden von der Sitzung [ausgeschlossen](#). Dies allein ist noch kein außergewöhnliches Ereignis; allein im Landtag Mecklenburg-Vorpommerns kam es während jener Legislaturperioden, in denen die NPD im Landtag vertreten war, zu 55 Sitzungsausschlüssen (zu dieser Zahl und folgenden siehe [Jan Benjamin Daniels, Sitzungsausschluss und Ordnungsgeld: Praxis und Verfassungsmäßigkeit parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen, 2018](#)).

Die Abgeordneten *Räpple* und *Gedeon* weigerten sich jedoch, das Plenum zu verlassen, wodurch der Einsatz der Polizei notwendig wurde. Dass die Polizei zum Vollzug von Sitzungsausschlüssen eingesetzt wird, ist zwar nicht einmalig, wie der Abgeordnete [Gedeon meinte](#). Seit 1945 kam es tatsächlich drei Mal vor.

Die Sitzungsausschlüsse aber waren verfassungswidrig.

## Was geschah

Die Sitzungsausschlüsse ereigneten sich in einer von der AfD beantragten [Aktuellen Debatte](#).

Für einen auf die Jusos gemünzten Zwischenruf „*So sind sie, die roten Terroristen!*“ erhielt *Räpple* nach Feststellung seiner Störereigenschaft einen Ordnungsruf nach § 91 der [Geschäftsordnung des Landtags](#) (GO LT-BW). Ihm wurde für den Fall weiterer Störungen ein Sitzungsausschluss angedroht. Auf einen Redebeitrag des Abgeordneten *Rülke*, FDP, forderte *Räpple* wütend einen Ordnungsruf. Nachdem er weiter störte, erging ein Sitzungsausschluss nach § 92 Abs. 1 S. 1 GO LT-BW mit der Aufforderung, den Saal zu verlassen. *Räpple* entgegnete „Nein, ich bleibe hier!“, woraufhin die Sitzung unterbrochen wurde und *Räpple* von herbeigerufenen Polizisten aus dem Saal geleitet wurde. Nach Wiedereröffnung der Sitzung wies die Parlamentspräsidentin auf den weiteren Sitzungsausschluss *Räpples* für drei Sitzungstage hin.

Kurz darauf kam es zum Sitzungsausschluss *Gedeons*, der die Amtsführung der Parlamentspräsidentin im Hinblick auf den Sitzungsausschluss *Räpples* kommentierte. Daraufhin rief sie ihn nach § 91 GO LT-BW zur Ordnung und drohte einen Sitzungsausschluss an. *Gedeon* entgegnete, ihr Vorgehen entspreche einer „*Demokratie à la Türkei*“, wofür er einen zweiten

Ordnungsruf erhielt. Unmittelbar darauf äußerte *Gedeon*: „*So können Sie ein Parlament in Anatolien führen, aber nicht in Deutschland!*“. Daraufhin verhängte die Parlamentspräsidentin auch gegen *Gedeon* einen Sitzungsausschluss und forderte ihn mehrmals auf, den Saal zu verlassen. Dem kam *Gedeon* nicht nach, woraufhin er auf die Möglichkeit des weiteren Sitzungsausschlusses hingewiesen, die Sitzung unterbrochen und *Gedeon* aus dem Saal geleitet wurde. Nach Wiederaufnahme der Sitzung informierte die Parlamentspräsidentin, dass auch *Gedeon* für drei weitere Tage von den Sitzungen ausgeschlossen sei.

## Rechtlicher Hintergrund

Maßgeblich für die Auswahl der anzuwendenden Ordnungsmaßnahme ist die Intensität der Störung durch den Abgeordneten. Auf nur unwesentliche Störungen hin können die Zurückweisung „unparlamentarischer“ Äußerungen und die Rüge ausgesprochen werden. Bei Störungen mittlerer Intensität, die dennoch als „geringfügig“ eingeordnet werden können, finden Sach- und Ordnungsruf sowie die Wortentziehung Anwendung. Ein Ordnungsgeld, wie im Landtag des Saarlandes, dem Bundestag sowie dem Europäischen Parlament, gibt es im Landtag Baden-Württembergs nicht. Hier folgt gleich der Sitzungsausschluss. In der Hierarchie höher angesiedelte Ordnungsmaßnahme haben grundsätzlich nicht zur Voraussetzung, dass zuvor „leichtere“ Ordnungsmaßnahmen erfolglos verhängt worden sind.

Der Sitzungsausschluss ist im Landtag Baden-Württembergs in § 92 GO LT-BW geregelt. Er unterscheidet, wie die entsprechenden Regelungen aller Landesparlamente und des Bundestags, drei Fälle: Den kurzen und den langen Sitzungsausschluss sowie den Annexausschluss.

Zunächst kann der störende Abgeordnete nach § 92 Abs. 1 S. 1 GO LT-BW von der laufenden Sitzung ausgeschlossen werden, wenn „eine Ordnungsmaßnahme nach § 91 [Ordnungsruf] oder § 91a [Wortentziehung] wegen der Schwere der Ordnungsverletzung nicht ausreicht“. Dieser (kurze) Sitzungsausschluss hat also eine Ordnungsverletzung erhöhter Intensität zur Voraussetzung.

§ 92 Abs. 2 S. 1 GO LT-BW regelt den (langen) Sitzungsausschluss für zwei bis zehn Sitzungstage. Es muss ein „besonders schwerer Fall“ vorliegen und ein Einvernehmen mit dem Präsidium hergestellt werden.

Schließlich legt § 92 Abs. 1 S. 4 GO LT-BW fest, dass ein von der Sitzung ausgeschlossener Abgeordneter, der den Saal nicht verlässt, „ohne Weiteres für die nächsten drei Sitzungstage von der Sitzung ausgeschlossen“ ist (Annexausschluss). Diese Ausprägung kennt keine Einschätzungsprärogative und kein Ermessen des Parlamentspräsidenten.

## Räpple: Verfassungswidrige Ordnungsmaßnahme I

Der kurze Sitzungsausschluss gegen den Abgeordneten *Räpple* erging aufgrund diverser Störungen, die jeweils mit Ordnungsrufen geahndet worden waren. Der Ordnungsruf nach § 91 GO LT-BW als milderes Mittel genügte augenscheinlich nicht, um den Abgeordneten *Räpple* davon abzuhalten, weiterhin zu stören. Der Tatbestand des § 92 Abs. 1 S. 1 GO LT-BW war damit erfüllt.

Der kurze Sitzungsausschluss als solcher ist jedoch verfassungswidrig.

Auf die schon [1879 im Reichstag diskutierte Frage](#), ob die Geschäftsordnung als autonome Satzung angesichts der Eingriffsintensität in die Abgeordnetenrechte der richtigen Regelungsort für den kurzen Sitzungsausschluss als „hinreichend scharfe Repressivmaßnahme[n]“ darstellt, kommt es vorliegend nicht an. Denn der kurze Sitzungsausschluss im Landtag Baden-Württembergs ist bereits aus anderen Gründen verfassungswidrig.

Eingriffe in die – einschränkbaren – Abgeordnetenrechte des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG beziehungsweise Art. 27 Abs. 3 LVerf BW, insbesondere die Gleichheit oder Freiheit des Mandats, liegen nicht vor.

Jedoch werden die Statusrechte, insbesondere das Teilnahme-, Rede- und Stimmrecht, beeinträchtigt.

Während das Teilnahme- und Rederecht im Rahmen einer praktischen Konkordanz hinter der Funktionsfähigkeit des Parlaments zurücktreten, kann die Beeinträchtigung des Stimmrechts nicht gerechtfertigt werden.

Dieses fundamentale Statusrecht des Abgeordneten muss zu jeder Zeit gewährleistet sein. Wo es beeinträchtigt ist, ist es zugleich entzogen. Solange der kurze Sitzungsausschluss in seiner absoluten, also stimmrechtsentziehenden Form, kodifiziert ist, kann er nur verfassungsmäßig ausgeübt werden, wenn entweder im weiteren Sitzungsverlauf (zufällig) keine Abstimmung stattfindet oder der von der Sitzung ausgeschlossene Abgeordnete über eine Ausnahme von der Geschäftsordnung zu Abstimmungen zugelassen wird.

In der Sitzung wurden nach dem Sitzungsausschluss *Räpples* Abstimmungen durchgeführt. Ihm wurde nicht ermöglicht, an den Abstimmungen teilzunehmen (0:08:02 des [zweiten Teils der Videoaufzeichnung](#)). Damit war der kurze Sitzungsausschluss *Räpples* nach der hier vertretenen Ansicht verfassungswidrig.

## Räpple: Verfassungswidrige Ordnungsmaßnahme II

Die Voraussetzungen des Annexausschlusses nach § 92 Abs. 1 S. 4 GO LT-BW lagen unproblematisch vor; der Abgeordnete *Räpple* hatte sich geweigert, der Aufforderung der Parlamentspräsidentin, den Plenarsaal zu verlassen, nachzukommen.

Allerdings ist der Annexausschluss als solcher ebenfalls verfassungswidrig.

Der Annexausschluss ist in den Rechtsfolgen eine Unterart des langen Sitzungsausschlusses; die Abgeordnetenrechte des Ausgeschlossenen werden für mehrere Sitzungstage suspendiert.

Dieser Eingriff in die Rechte des Abgeordneten stellt sich als jedenfalls nicht erforderlich dar. Denn die Störung wurde bereits durch den Ausschluss für die laufende Sitzung abgestellt. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments ist wiederhergestellt. Der Entzug des Stimmrechts ist nicht geeignet, die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu fördern. Es wäre ohne Weiteres möglich, in Folgesitzungen wieder kurze Sitzungsausschlüsse zu verhängen, anstatt mit einem Annexausschluss eine – unsichere – Prognoseentscheidung zu treffen. Der Annexausschluss ist nicht besser geeignet als der mildere, kurze Sitzungsausschluss, denn die Empirie zeigt, dass auch bei häufig störenden Abgeordneten nicht davon ausgegangen werden kann, dass diese in der Folgesitzung ähnlich intensiv stören werden. Der Annexausschluss ist damit nicht angemessen.

Darüber hinaus ist der Annexausschluss verfassungswidrig, weil er gegen das Schuldprinzip verstößt. Der Annexausschluss hat strafenden Charakter. Er soll ein Unrecht – das Nichtverlassen des Plenums – vergelten. Der Annexausschluss ist, anders als der kurze, Strafe im Sinne des Art. 103 Abs. 2 GG. Während kein Verstoß gegen die aus Art. 103 Abs. 2 GG folgenden Institute vorliegt, ist das ebenfalls anwendbare Schuldprinzip aus dem Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG nicht gewahrt. Denn die Art und Weise der Weigerung, das Plenum zu verlassen, kann zu unterschiedlichen Unrechtsausprägungen führen, die durch eine pauschale Rechtsfolge nur unzureichend berücksichtigt werden können.

## **Gedeon: Verfassungswidrige Ordnungsmaßnahmen III & IV**

Gegen *Gedeon* wurden mehrere Ordnungsrufe nach § 91 GO LT-BW erfolglos verhängt. Darüber hinaus schloss ihn die Parlamentspräsidentin wegen seiner „diskriminierenden“ Bemerkung („*Anatolien*“) aus. Sie entschied also, dass diese Bemerkung für sich betrachtet so schwer wog, dass sie nicht mittels einer milderer Ordnungsmaßnahme hätte geahndet werden können. Dies ist vom Wortlaut der Geschäftsordnung gedeckt.

*Gedeon* kann nicht aus seiner nach Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. HS GG geschützten Meinungsäußerungsfreiheit herleiten, im Plenum die Amtsführung der Parlamentspräsidentin kritisieren zu dürfen. Denn diejenigen in Grundzügen von Abgeordnetenrechten gewährleisteten Grundrechte werden von ersteren konsumiert. Die Gewährleistung der Rechte der Abgeordneten im Parlament – etwa das Rederecht – bedingen einander in der Form, dass sie limitiert werden müssen, um genutzt werden zu können.

Aus [EGMR, \*Karácsony and Others vs. Hungary\*](#) folgt vorliegend nichts anderes. Durch die Möglichkeit eines kurzen Sitzungsausschlusses entsteht, anders als durch das im Verfahren vor dem EGMR gegenständliche Ordnungsgeld, kein „*chilling effect*“. Die Abgeordneten fürchten nicht, aufgrund von Äußerungen derart bestraft zu werden, dass ihre private Lebenssphäre davon betroffen ist, und unterwerfen sich deshalb in „vorausseilendem Gehorsam“ einer Selbstzensur.

Hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des kurzen Sitzungsausschlusses sowie des Annexausschlusses gilt das zum Annexausschluss *Räpples* Geschriebene entsprechend. Insbesondere folgt daraus, dass gegen *Räpple* vorgegangen wurde, gegen *Rülke* jedoch nicht, – anders, als [Gedeon meint](#) – keine Verletzung der Gleichheit des Mandats. Denn Sitzungsausschlüsse werden unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls verhängt.

## Der Vollzug der Sitzungsausschlüsse

Beim Vollzug eines Sitzungsausschlusses durch die Polizei handelt es sich zwar um ein seltenes, in der Geschichte der Bundesrepublik jedoch nicht singuläres Ereignis.

Im Bundestag wurde bislang ein Sitzungsausschluss sogar unter Anwendung unmittelbaren Zwangs vollzogen, als der Abgeordnete *Reimann*, KPD, am 13. Juni 1950 aus dem Plenarsaal gebracht werden musste (BT- Plenarprotokoll 01/68, 2458D). Im Landtag Sachsens kam es zum sitzungspolizeilichen Vollzug zweier Sitzungsausschlüsse von Abgeordneten der NPD (LT-SN-Plenarprotokoll 5/57, 5731 sowie 5/18, 1519 f.; 1521).

Der Vollzug des Sitzungsausschlusses kann aufgrund der Polizeigewalt, des Hausrechts und als Ausfluss der Disziplinargewalt des Parlamentspräsidenten erfolgen. Erscheint die Anwendung unmittelbaren Zwangs unvermeidlich, werden alle Anwesenden aufgefordert, den Plenarsaal und die Zuschauertribünen während des folgenden Polizeieinsatzes zu verlassen. Dieses Vorgehen soll das Ansehen des zu entfernenden Abgeordneten schützen. In den vorliegenden Fällen verließen *Räpple* und *Gedeon* den Saal nach längerem Zureden durch die herbeigerufenen Polizeibeamten selbst. Die [Unterbrechung der Videoaufzeichnung \(0:54:22, 1:18:30\)](#) durch den Landtag stellt also keine Zensur dar, sondern soll die ausgeschlossenen Abgeordneten schützen: Die in der gemäßigten, deutschen Plenarlandschaft spektakulären Bilder von uniformierten Polizeibeamten im Plenum sollen zum Schutz des Ansehens der Abgeordneten vermieden werden. Entsprechende Aufnahmen fanden über soziale Netzwerke dennoch ihren Weg in die Öffentlichkeit.

## Wie sich die Abgeordneten wehren können

*Räpple* und *Gedeon* legten Einspruch gegen ihren Sitzungsausschluss ein. *Gedeon* veröffentlichte die Begründung seines Einspruchs als [offenen Brief](#).

Der Einspruch findet sich im Landtag Baden-Württembergs in § 93 Abs. 1 S. 1 GO LT-BW. Der Einspruch ermöglicht dem Plenum als Inhaber der Ordnungsgewalt, deren Ausübung zu überprüfen. Es handelt sich um eine Selbstrevision des Parlaments. Die Abstimmung über den Einspruch erfolgt ohne Aussprache, § 93 Abs. 2 GO LT-BW, und ohne Beratung, § 93 Abs. 1 S. 2 GO LT-BW. Die abstimmenden Abgeordneten müssen sich – anders, als [Gedeon meint](#) – nicht von politischen Präferenzen frei machen oder auf die rein sachliche Würdigung der Ordnungsmaßnahme beschränken.

Die Einsprüche *Räpples* und *Gedeons* wurden abgelehnt. In der Geschichte der Bundesrepublik wurde noch keinem Einspruch gegen einen Sitzungsausschluss stattgegeben. Entweder gewährleistet der Einspruch also keinen effektiven Rechtsschutz für die Einsprechenden oder die Sachverhalte sind stets von offensichtlicher Klarheit und die Amtsführung der Parlamentspräsidenten ist stets über alle Zweifel erhaben. Unterzieht man den Einspruch einer Gesamtwürdigung, so ist mit Blick auf seine fehlende Erfolgsquote, die Abstimmung ohne Aussprache, die Verbundenheit der Abgeordneten mit dem Präsidenten, der den Ausschluss verhängt, sowie die Möglichkeit der über den Einspruch entscheidenden Abgeordneten, ihre Entscheidung aufgrund bloßer Fraktionszugehörigkeit zu treffen, zumindest fraglich, ob der Einspruch als Kontrollinstrument überhaupt taugt.

In seiner voraussehbaren Wirkungslosigkeit stellt er für die Einsprechenden jedenfalls eine weitere Möglichkeit dar, sich als Opfer einer repressiven Politik darzustellen.

*Räpple* kündigte beim Verlassen des Plenums am 12.12.2018 bereits an, „Verfassungsklage“ erheben zu wollen. Diese ist nach obigen Ausführungen begründet. Allerdings ist die Rechtsprechung zu dieser Frage überschaubar. Dem Bundesverfassungsgericht wurde die bislang einzige Gelegenheit, sich zur Verfassungsmäßigkeit eines Sitzungsausschlusses zu äußern (BVerfG 2 BvE 3/10), durch eine Einigung zwischen dem damaligen Bundestagspräsidenten *Lammert* sowie dem Justitiar der Fraktion Die Linke *Neškovič* genommen, während die Landesverfassungsgerichte sich nicht einheitlich verhalten.

## Neue Wege

Das Verhalten der AfD in den Parlamenten stellt nicht nur auf rechtlicher Ebene eine Herausforderung dar. Angesichts der empirischen Befunde aus den Landtagen erscheint es sinnvoll, den seinerzeit in Sachsen-Anhalt im Hinblick auf die DVU eingeschlagenen Weg zu gehen: Deren Störungen wurden weitgehend ignoriert, was dazu führte, dass ihre Auftritte wenig Rezeption in den Medien erfuhren. Das Schicksal der DVU ist bekannt.

